

T-938A-14

Sentencia T-938A/14

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que puede presentarse a partir de dos eventos que a su vez sugieren consecuencias distintas: hecho superado y daño consumado

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Configuración

La carencia actual de objeto por hecho superado se da cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo -verbi gratia se ordena la práctica de la cirugía cuya realización se negaba o se reintegra a la persona despedida sin justa causa-, razón por la cual cualquier orden judicial en tal sentido se torna innecesaria.

VIVIENDA DIGNA-Concepto/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental autónomo

Esta Corporación ha reiterado que el concepto de vivienda comprende la posibilidad de contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad con el fin de satisfacer su proyecto de vida. Así mismo, ha reiterado que el derecho a la vivienda digna debe considerarse como fundamental debido a su estrecha y evidente relación con la dignidad humana, por lo que “no es necesario desplegar un ejercicio argumentativo exhaustivo para concluir que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra aquella relacionada con proveerle -por medios que no necesariamente implican la inversión pública- un lugar de habitación adecuado”.

VIVIENDA DIGNA-Requisitos básicos de una vivienda adecuada

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Concepto

El Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal que se entrega por una sola vez al beneficiario, el cual puede estar representado en especie o en dinero y es asignado sin cargo de restitución, con prioridad a la población más vulnerable del país, que se halla en imposibilidad de acceder a una vivienda o mejorar la que ya tiene, convirtiéndose en un

medio para facilitar la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social.

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Marco constitucional y legal

PROCEDIMIENTO DE DESALOJO-Finalidad

El procedimiento de desalojo es una medida que permite recuperar materialmente un bien que fue tomado de manera ilegítima, y evita que aquellos que han procedido en contra de la ley obtengan un provecho de su acción. Es decir, son acciones positivas tendientes a recuperar la tenencia de un bien ocupado sin justo título. Así mismo, es un medio coercitivo que reconoce el ordenamiento jurídico para evitar que por vías de hecho se consoliden situaciones de derecho que perjudiquen los derechos legítimamente adquiridos. En los casos en que el bien afectado con la ocupación ilegítima haga parte del espacio público, la protección resulta especialmente relevante, en atención a que, como lo ha reiterado la Corte Constitucional en su jurisprudencia, el patrimonio de la colectividad alcanza particular atención y protección en el ordenamiento jurídico.

DESALOJO FORZOSO-Límites al procedimiento

El procedimiento de desalojo debe garantizar que las personas desalojadas no vean vulnerados sus derechos fundamentales. En este sentido, si bien es cierto que el desalojo debe garantizar el debido proceso como medida legítima de protección de la propiedad y del espacio público, por su naturaleza, la administración debe ser especialmente cuidadosa en que no se convierta en un procedimiento que atente contra los derechos de las personas desalojadas.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO, A LA IGUALDAD Y A LA VIVIENDA DIGNA-Orden a Alcaldía Municipal realizar un censo de las personas y familias que ocupan por vías de hecho lotes con el fin de determinar cuáles de ellas tienen la condición de población vulnerable

DERECHO AL DEBIDO PROCESO, A LA IGUALDAD Y A LA VIVIENDA DIGNA-Orden a Alcaldía Municipal realizar la entrega física, real y efectiva de unos lotes a sus propietarios

DERECHO AL DEBIDO PROCESO, A LA IGUALDAD Y A LA VIVIENDA DIGNA-Orden a Alcaldía Municipal reubicar de manera transitoria a los ocupantes de hecho que constituyan

población vulnerable, se encuentren en estado de debilidad manifiesta, o sean sujetos de especial protección constitucional

Referencia: Expediente T-3.515.999

Acción de tutela instaurada por Ana Milena Reina Caicedo contra la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá.

Magistrada (e) Ponente:

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., tres (3) de diciembre de dos mil catorce (2014)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa y los Magistrados Luis Ernesto Vargas Silva y Martha Victoria Sáchica Méndez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida el 16 de mayo de 2012 por el Juzgado 3 Civil Municipal de Florencia Caquetá, en la acción de tutela incoada por Ana Milena Reina Caicedo contra la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá.

### I. ANTECEDENTES

Ana Milena Reina Caicedo interpuso acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y la vivienda digna.

De acuerdo con la solicitud de tutela y las pruebas obrantes en el expediente, el accionante sustenta su pretensión en los siguientes

#### 1. Hechos

La señora Ana Milena Reina Caicedo a través de la Asociación de Organizaciones de Viviendas y Proyectos de Desarrollo Social, ASOHABITAT XXI, de la cual es socia, adquirió el lote terreno No. 11 de la manzana No. 184, identificado con matrícula inmobiliaria No. 420-79864 y ficha catastral No. 01-04-0184-0011-000 de la Ciudadela Habitacional Siglo XXI.

Manifiesta que por intermedio de ASOHABITAT XXI y el Banco Inmobiliario Fondo de Vivienda de Interés Social de Florencia, Caquetá, presentó la documentación necesaria para acceder a un subsidio de vivienda ante FONVIVIENDA.

ASOHABITAT XXI y el Banco Inmobiliario suscribieron un Convenio de Asociación con el propósito de presentar y obtener ante FINDETER el certificado de elegibilidad para el proyecto ASOHABITAT XXI - CIUDADELA II ETAPA, requisito indispensable para acceder al subsidio de vivienda de interés social que otorga el Estado.

FINDETER expidió el Certificado de Elegibilidad No. EFT - 2009 -0053 en el cual se encuentran especificados los lotes de terreno óptimos para ejecutar el proyecto ASOHABITAT XXI - CIUDADELA II ETAPA en atención a los subsidios de asigne el Estado.

FONVIVIENDA, a través de la Resolución No. 1016 del 06 de diciembre de 2011, le asignó un subsidio familiar de vivienda urbana a la accionante por un valor de \$11.247.600 y estipuló un plazo de 6 meses para su aplicación.

ASOHABITAT XXI en calidad de oferente constructor del proyecto Ciudadela Habitacional, II etapa, informó a la señora Ana Milena Reina Caicedo que no era posible aplicar el subsidio de vivienda asignado, por cuanto el lote adquirido se encuentra invadido sin que a la fecha de interposición de la presente acción de tutela la alcaldía municipal haya realizado las acciones legales para desalojar a los invasores del predio en el cual se debe construir la vivienda.

El 28 de abril de 2011, el representante legal de ASOHABITAT XXI, por intermedio de apoderado judicial, interpuso querrela ante la Inspección Municipal de la Policía de Florencia, sin embargo, la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho no se pudo practicar por falta del apoyo de seguridad que debe prestar la Policía Nacional.

La administración municipal de Florencia, mediante acto administrativo ordenó el desalojo y restitución del bien, sin embargo, nunca se realizó el proceso efectivo de desalojo, por lo cual los invasores continúan en el predio.

## 2. Respuesta de la Alcaldía de Florencia, Caquetá

La alcaldesa del municipio de Florencia, actuando dentro de la oportunidad procesal pertinente, dio respuesta a la acción de tutela de la referencia[1], indicando que la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, instaurada por ASOHABITAT XXI contra personas indeterminadas, radicado bajo el No. 2011-0040, folio 524, tomo VI, se fijó para el 18 de abril de 2012, sin embargo, fue suspendida por el inspector de conocimiento por no contar con un plan de contingencia y oferta institucional tal y como lo exige la Corte Constitucional con el fin de no vulnerar los derechos fundamentales de las personas ocupantes de hecho.

Señaló que en aras de practicar la diligencia de lanzamiento en el predio denominado Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa, convocó por medio del Secretario Técnico de Política Social a un Consejo de Política Social Extraordinario y a un Comité de Orden Público Territorial a través de la Secretaría de Gobierno, en los cuales se acordó que en colaboración con el ESMAD y los dispositivos de seguridad complementarios tanto para los funcionarios como para la infraestructura de las entidades públicas y las personas ocupantes de los predios se llevaría a cabo la diligencia de desalojo del referido predio, por lo cual, consideró que en ningún momento está evadiendo su responsabilidad ni acudiendo a circunstancias evasivas como lo quiere hacer ver la accionante.

Expuso que la Administración tiene pleno conocimiento de la ocupación de hecho que existe en la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, tanto así que a través del "COMPOS", según acta No. 002 de marzo de 2012, se manifestó por parte de las instituciones que lo integran, una oferta institucional seria y real para las personas ocupantes de hecho en atención a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional que limitan los desalojos forzosos en garantía de los derechos constitucionales, por lo que a pesar del derecho que le asiste a la demandante, la administración no puede desconocer los derechos que de igual forma le asiste a la población contra quien van dirigidas las acciones administrativas.

Resaltó que la querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho instaurada por

ASOHABITAT XXI se encuentra suspendida por falta de plan de contingencia, el cual se está gestionando. Así mismo, sostuvo que en ningún momento se ha decretado lanzamiento por parte de la Inspección de conocimiento, toda vez que, en pro de garantizar la seguridad del municipio dentro de la práctica de un lanzamiento de gran envergadura como lo es la referida invasión, se deben tomar medidas exactas para no vulnerar el derecho a la vida de los funcionarios y de la comunidad en general.

Finalmente, en relación con la Resolución No. 021 de 2011, expedida por la Alcaldía de Florencia, Caquetá, en la cual se ordenó el desalojo y la restitución de bienes de uso público, aclaró que fue modificada por la Resolución No. 075 de 2011, donde se excluyó la manzana 184, a la cual pertenece el lote de la señora Ana Milena Reina Caicedo.

## 2. Sentencia objeto de revisión

El Juzgado 3 Civil Municipal de Florencia, Caquetá mediante sentencia del 16 de mayo de 2012, decidió negar la acción de amparo. Lo anterior, al considerar que existen argumentos y pruebas suficientes que demuestran la imposibilidad de ejecutar el desalojo de las personas que invadieron los predios de propiedad privada de ASOHABITAT XXI, por cuanto, no es de resorte de la Alcaldía Municipal de Florencia ejecutar tal medida a los invasores del predio de propiedad privada, sino de la Policía Nacional quienes están instituidos para ejercer control en caso de que los invasores opongan resistencia. Adicionalmente, señaló la improcedencia de la acción de tutela por no cumplirse el requisito de subsidiariedad, toda vez que la accionante no hizo uso de la querrela como mecanismo de protección de sus derechos.

## 3. Pruebas relevantes que reposan en el expediente

Pruebas obrantes en el expediente:

- Copia de la cédula de ciudadanía de la accionante[2].
- Copia de la Resolución 1016 de 2011 por medio de la cual FONFVVIENDA adjudica el subsidio de vivienda[3].
- Copia de la carta de asignación del subsidio de vivienda otorgado a la señora Ana Milena Reina expedido por FONVIVIENDA.

- Copia del certificado de elegibilidad expedido por FINDETER No. 2009-0053.[4]
- Copia del certificado de asignación de lote de terreno expedido por ASOHABITAT XXI a nombre de la peticionaria[5].
- Copia de comunicación del 11 de agosto de 2011 por medio de la cual ASOHABITAT XXI informa la imposibilidad de hacer efectivo el subsidio por cuanto no se ha realizado el desalojo[6].
- Copia de la querrela instaurada por parte de ASOHABITAT XXI ante la inspección municipal de Florencia[7].
- Copia de las solicitudes elevadas ante la administración municipal[8].
- Copia de la Resolución 021 de 2011 expedida por la Alcaldía Municipal de Florencia por medio de la cual se ordena el desalojo de los invasores del predio a nombre de la accionante[9].
- Copia de respuesta del derecho de petición de fecha 9 de abril de 2012[10].

### 3. Actuaciones adelantadas por la Corte Constitucional dentro del trámite de revisión

Para mejor proveer, la Magistrada Ponente, mediante auto del 17 de octubre de 2012[11], ordenó la práctica de las siguientes pruebas encaminadas a obtener mayores elementos de juicio para adoptar una decisión:

Oficiar al Departamento para la Prosperidad Social, para que rindiera información sobre: (i) si la entidad tiene conocimiento de la ocupación del predio denominado “Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda Etapa” por población en situación de desplazamiento y (ii) en caso de haberse efectuado, o que se lleve a cabo un desalojo de la población ocupante del predio, responder: ¿qué tipo de actuaciones puede desplegar la entidad, con el fin de salvaguardar los derechos y unas condiciones de vida digna para la población que se vea afectada?.

Así mismo, se ordenó oficiar a la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá, con el fin de que

informara de manera detallada y adjuntará toda la documentación disponible, respecto de: (i) la situación actual de ocupación del predio denominado “Ciudadela Habitacional Siglo XXI – segunda etapa” y, más específicamente, si ya se produjo el desalojo de la población ocupante del mismo; (ii) en caso de que dicho desalojo haya tenido lugar, responder: ¿qué medidas ha adoptado la administración municipal con el fin de salvaguardar los derechos de la población desalojada? y, (iii) el estado en que se encuentra el proyecto habitacional de vivienda de interés social, para el cual le fue concedido un subsidio a la ciudadana Ana Milena Reina Caicedo.

Finalmente, se ordenó oficiar a Ana Milena Reina Caicedo con el fin de que presente informe sobre las últimas actuaciones que ha adelantado la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá en relación con los hechos que dieron lugar a la interposición de la presente acción de tutela.

#### 4. Respuesta del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por intermedio del Jefe de la Oficina Jurídica[12], en respuesta al requerimiento efectuado en auto del 17 de octubre de 2012, informó a este Despacho que de conformidad con el Acta No. 002 correspondiente al segundo Consejo de Política Social Extraordinario, celebrado el 28 de marzo de 2012, la Secretaría de Planeación Municipal de la Alcaldía de Florencia convocó a distintas entidades, entre éstas a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el fin de definir alternativas de solución al conflicto por ocupación de hecho presentado en la Ciudadela Habitacional Siglo XXI,

Señaló que en el referido encuentro, el Departamento Administrativo de para la Prosperidad Social se comprometió a apoyar la labor de caracterizar a cada núcleo familiar, a fin de identificarlos, toda vez que la Alcaldía manifestó no contar con los recursos suficientes para ello.

En relación con las actuaciones que el Departamento para la Prosperidad Social puede desplegar con el fin de salvaguardar los derechos y condiciones de vida digna para la población que se vea afectada con el desalojo de los predios invadidos, informó que se podrían aplicar al presente asunto el programa de FAMILIAS EN ACCIÓN, el cual consiste en la entrega de subsidios de nutrición a familias inscritas con por lo menos un niño o niña

menor de 7 años y un subsidio escolar a los niños y niñas entre los 7 y 18 años de familias pertenecientes al SISBEN nivel 1, familias en situación de desplazamiento, incluidas en el Sistema Único de Registro para la Población Desplazada y familias indígena, en el lugar de residencia. Estos subsidios consistentes en un aporte monetario directo, son pagados a las madres titulares, a cambio del cumplimiento de compromisos de asistencia a controles de crecimiento y desarrollo, así como a la asistencia escolar.

Dentro de los objetivos principales del programa de FAMILIAS EN ACCIÓN se encuentran la estabilización socioeconómica, la atención y reparación integral de las víctimas y la adjudicación de subsidios de vivienda para la población desplazada, acciones que no son de competencia exclusiva del DPS, sino que también corresponden a todas las Entidades señaladas en las normas que las regulan, las cuales cuentan con independencia administrativa y funciones específicas en relación con la ejecución de las referidas acciones afirmativas.

#### 6. Respuesta de la ciudadana Ana Milena Reina Caicedo

En atención al asunto de la referencia la accionante manifestó que la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá no ha realizado ninguna acción real o concreta que permita la ejecución del subsidio de vivienda asignado a su favor mediante Resolución No. 1016 de 2011 por parte de FONVIVIENDA. Por lo anterior, señaló que aún persiste la vulneración a su derecho fundamental a una vivienda digna, sumado a la posibilidad de perder el subsidio de vivienda referido[13].

Mediante auto del 20 de noviembre de 2012[14], se reiteró la orden contenida en el auto de fecha 17 de octubre de 2012 dirigida a la Alcaldía de Florencia, Caquetá, con el fin de que ésta informará de manera detallada respecto de: (i) la situación actual de ocupación del predio denominado “Ciudadela Habitacional Siglo XXI - II Etapa” y, más específicamente, si ya se produjo el desalojo de la población ocupante del mismo; (ii) en caso de que dicho desalojo haya tenido lugar, ¿Qué medidas ha adoptado la administración municipal con el fin de salvaguardar los derechos de la población desalojada? y, (iii) el estado en que se encuentra el proyecto habitacional de vivienda de interés social, para el cual le fue concedido un subsidio a la ciudadana Ana Milena Reina Caicedo - accionante en el presente proceso de tutela-. Asimismo, se reiteró lo ordenado a la accionante con el fin de que

informara de manera detallada sobre las últimas actuaciones adelantadas por la Alcaldía Municipal de Florencia (Caquetá), en relación con los hechos que dieron lugar a la interposición de la presente acción de tutela.

#### 7. Respuesta de la Alcaldía de Florencia, Caquetá

En respuesta a la prueba solicitada a la autoridad administrativa, la Inspectora de Tránsito y Transporte con funciones de Inspectora Primero de Policía de la Secretaría de Gobierno y el Inspector Segundo de Policía de la Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria, informaron a este Despacho que en la actualidad se encuentra en curso dentro de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho en predio urbano o rural, un trámite de gran magnitud por la población presuntamente invasora de los terrenos de ASOHABITAT XXI en el cual se han determinado 190 personas y sin determinar 1500 familias[15].

Que el proceso policivo admitido por medio de Auto Interlocutorio del 27 de mayo de 2011, se decretó la práctica de lanzamiento para el 16 de junio de 2011 se ha programado en cuatro oportunidades más, las cuales han sido aplazadas por diferentes razones de tipo administrativo ajenas a esa Inspección.

En aras de establecer una oferta institucional para las personas ocupantes la Administración Municipal ha convocado en diferentes oportunidades al Consejo Municipal de la Política Social -COMPOS- y se ha efectuado por parte del Banco Inmobiliario una caracterización y censo provisional de las personas a intervenir como presuntos invasores. De igual forma, señalan que se han requerido diferentes albergues del municipio de acuerdo con su capacidad y condiciones como plan de contingencia en pro de salvaguardar los derechos de las personas ocupantes de hecho.

Mediante Auto del 17 de septiembre de 2012, se fijó nuevamente diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho para desarrollarse el 30 de octubre de 2012 en el predio Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa, sin embargo, fue aplazada por condiciones especiales que se encuentran plasmadas en acta proferida por el Consejo de Seguridad efectuado los días 23 y 25 del mismo mes y año.

Finalmente, sostienen que las Inspecciones de Policía Primera y Segunda no conocen el estado en que se encuentra el proyecto Habitacional de Vivienda de Interés Social por no

ser de su competencia, por lo cual, se remitió el requerimiento al director del Ente Descentralizado Banco Inmobiliario para conocer la etapa se encuentra y remitir la información a esta Corporación.

#### 8. Pruebas allegadas dentro del trámite de revisión.

Durante el trámite de revisión de la presente acción de tutela, el representante legal de la Asociación de Organizaciones de Vivienda y Proyectos de Desarrollo Social - ASOHABITAT XXI remitió a este Despacho copia del certificado de existencia de vivienda de interés social del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE a nombre de la señora Ana Milena Reina Caicedo con cédula de ciudadanía número 40.079.008, en el cual se establece a la accionante como propietaria de vivienda ubicada en la calle 27 NO. 28 A-10 de la ciudadela habitacional Siglo XXI con número de escritura 697 del 17 de junio de 2002 de elegibilidad y número 3053 del 12 de diciembre de 2012[16].

Así mismo, aportó copia del pantallazo de la consulta realizada en la página del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la cual se establece que el subsidio de vivienda asignado a la señora Ana Milena Reina Caicedo con cédula de ciudadanía número 40.079.008 fue pagado el 28 de mayo de 2013 en la entidad financiera Banco Caja Social BCSC[17].

Finalmente allegó al expediente copia de la demanda de reparación directa instaurada por la Asociación de Organizaciones de Vivienda y Proyectos de Desarrollo Social - ASOHABITAT XXI contra el municipio de Florencia, Caquetá por los hechos relacionados en la presente sentencia, adicionalmente aportó la lista de las 57 personas a las cuales se les asignó un subsidio de vivienda mediante la Resolución No. 1016 de 2011 por FONFIVIENDA, sin embargo, a la fecha no ha sido posible ejecutar por cuanto en los lotes persiste la ocupación de hecho por parte de invasores[18].

#### 1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

## 2. Presentación del caso y planteamiento del asunto objeto de revisión

2. La señora Ana Milena Reina Caicedo impetra acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá, alegando que la entidad accionada vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y la vivienda digna, por cuanto a pesar de haber sido beneficiaria de un subsidio de vivienda de interés social, debido a la ocupación del predio destinado a la construcción del proyecto de vivienda, éste no ha podido materializarse.

Por su parte, la entidad demandada señala que la diligencia de desalojo de los ocupantes del predio ha sido programada en varias ocasiones. No obstante, aquella no se ha podido llevar a cabo, por la ausencia de un plan de contingencia para los ocupantes, dentro de los cuales se encuentra población en situación de desplazamiento por la violencia.

El juez de única instancia, consideró que existen argumentos y pruebas suficientes que demuestran la imposibilidad de ejecutar el desalojo de las personas que invadieron los predios de propiedad privada de ASOHABITAT XXI. Adicionalmente, indicó que no es competencia de la Alcaldía Municipal de Florencia ejecutar tal medida a los invasores del predio de propiedad privada, sino de la Policía Nacional quienes están instituidos para ejercer control en caso de que los invasores opongan resistencia. Finalmente, señaló la improcedencia de la acción de tutela por no cumplirse el requisito de subsidiariedad, toda vez que la accionante no hizo uso de la querrela como mecanismo de protección de sus derechos.

## 3. Asunto previo: carencia actual de objeto por hecho superado

El fenómeno de la carencia actual de objeto tiene como característica esencial que de proferirse una orden por parte del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo, no surtiría ningún efecto, es decir, caería en el vacío[19]. Lo anterior se presenta, generalmente, a partir de dos eventos: el hecho superado o el daño consumado.

La carencia actual de objeto por hecho superado se da cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo -verbi gratia se ordena la práctica de la cirugía cuya realización se negaba o se reintegra a la persona despedida sin justa causa-,

razón por la cual cualquier orden judicial en tal sentido se torna innecesaria[20]. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna[21].

¿Cuál debe ser entonces la conducta del/de la juez/a de amparo ante la presencia de un hecho superado?

Según la jurisprudencia constitucional[22], para resolver este interrogante se debe hacer una distinción entre los jueces de instancia y la Corte Constitucional cuando ejerce su facultad de revisión.

Así, esta Corte ha señalado que no es perentorio para los jueces de instancia incluir en la argumentación de su fallo el análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales planteada en la demanda. Sin embargo “pueden hacerlo, sobre todo si consideran que la decisión debe incluir observaciones acerca de los hechos del caso estudiado, incluso para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes”[23], tal como lo prescribe el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991[24]. Lo que es potestativo para los jueces de instancia, se convierte en obligatorio para la Corte Constitucional en sede de revisión pues como autoridad suprema de la Jurisdicción Constitucional “tiene el deber de determinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección se solicita”[25].

En el caso que se examina, de acuerdo con las pruebas aportadas en sede de revisión, se pudo verificar la configuración de un hecho superado en razón a que la señora Ana Milena Reina Caicedo recibió el pago del subsidio de vivienda el 28 de mayo de 2013, otorgado por FONVIVIENDA a través de resolución No. 1016 de diciembre 6 de 2011 por un valor de \$ 11.247.600 en su condición de beneficiaria del Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental, desembolso que fue realizado en la entidad financiera Banco Caja Social – BCSC el 28 de mayo de 2013. Así mismo, se pudo constatar por medio del certificado de existencia de vivienda de interés social y/o prioritario que en la actualidad la accionante es propietaria de una vivienda ubicada en la calle 27 No. 28 A-10 de la Ciudadela Habitacional Siglo XXI con número de escritura 3053 del 12 de diciembre de 2012. Unidad de vivienda a la cual le fue aplicado el referido subsidio por un valor de \$11.247.600. Finalmente, el Fondo

Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE, certificó que la unidad de vivienda mencionada cumple con los requerimientos descritos en el artículo 2.6.1 del Decreto 2190 de 2009.[27].

En conclusión, existe carencia actual de objeto por hecho superado toda vez que el subsidio de vivienda asignado a la ciudadana Reina Caicedo fue pagado el 28 de mayo de 2013 y aplicado a la compra de vivienda unifamiliar ubicada en la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa, cuya propietaria es la peticionaria de la presente acción de tutela, según información suministrada por el representante legal de la Asociación de Organizaciones de Vivienda y Proyectos de Desarrollo Social - ASOHABITAT XXI, el cual remitió a este Despacho copia del certificado de existencia de vivienda de interés social del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE a nombre de la señora Ana Milena Reina Caicedo[28].

Pese a la anterior conclusión que indica que cualquier orden judicial relativa a que la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá ejecute las medidas necesarias que garanticen la aplicación del subsidio de vivienda asignado a la señora Ana Milena Reina Caicedo, destinado a la construcción del proyecto de vivienda en la Ciudadela Habitacional Siglo se torna innecesaria debido a la carencia actual de objeto, la Sala considera que debe analizar la vulneración de los derechos fundamentales que dio lugar a la instauración de la presente acción de tutela. Lo anterior por cuanto, a pesar del hecho superado, le corresponde a la Corte Constitucional condenar, si es del caso, la ocurrencia de la vulneración y advertir las consecuencias de una eventual repetición.

#### 4. Vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia.

La vivienda digna es uno de los derechos sociales consagrados en el capítulo segundo del título I de la Constitución Política. Específicamente, en su artículo 51 se establece que "Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda". Así mismo, el artículo 93 de la Constitución de 1991, establece que los derechos y deberes superiores deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia

Esta Corporación ha reiterado que el concepto de vivienda comprende la posibilidad de contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad con el fin de satisfacer su proyecto de vida. Así mismo, ha reiterado que el derecho a la vivienda digna debe considerarse como fundamental debido a su estrecha y evidente relación con la dignidad humana, por lo que “no es necesario desplegar un ejercicio argumentativo exhaustivo para concluir que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra aquella relacionada con proveerle - por medios que no necesariamente implican la inversión pública- un lugar de habitación adecuado”. En este sentido, recae sobre el Estado la obligación de crear y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación y formas asociativas para su ejecución.

En relación con la noción del derecho a la vivienda la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sostiene que una vivienda puede considerarse adecuada en los términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos Social y Culturales debe cuando se relaciona directamente con el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte, pues, está vinculado a otros derechos humanos y a los principios fundamentales.

Igualmente, conforme al párrafo de 1 del artículo 11 del citado Pacto y en concordancia con lo reconocido en la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 en su párrafo 5, se habla del concepto de vivienda adecuada, en los siguientes términos: “el concepto de ‘vivienda adecuada’... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

Aunado a lo anterior, la citada norma establece en cabeza de los Estados Partes del referido pacto la obligación de reconocer el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, el cual incluye alimentación, vestido y vivienda que contribuyan a una mejora continua de las condiciones de existencia. Así mismo, sostiene el deber de los Estados Partes de tomar las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, bajo la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Así mismo, el numeral 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948, sostiene que toda las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado en el cual se les asegure, así como a su familia, la vivienda, la salud, la alimentación, el vestido y la asistencia médicas, entre otras contingencias, que garanticen una subsistencia en condiciones dignas.

La Corte Constitucional ha fijado los requisitos para que una vivienda sea considerada como digna, la cual debe presentar condiciones adecuadas, que dependen de la satisfacción de factores como:

(i) Habitabilidad. La vivienda debe cumplir con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud.

(ii) Facilidad de acceso a servicios. En relación a la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes.

(iii) Ubicación. El lugar donde se edifique debe permitir el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes.

(iv) Adecuación cultural a sus habitantes. La manera en que se construya, los materiales utilizados y las políticas en que se apoya deben facilitar la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

Adicionalmente, la noción de vivienda digna debe brindar garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos:

(i) Asequibilidad. Consistente en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia.

(ii) Seguridad jurídica en la tenencia. Las distintas formas de tenencia deben estar protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.

(iii) Gastos soportables. Los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda.

Lo anterior se encuentra supeditado a la creación de subsidios por parte del Estado para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y proporcionar sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. Estas obligaciones se dividen en aquellas que son de inmediato cumplimiento como:

- a. Garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares;
- b. Iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho –como mínimo, disponer un plan-;
- c. Garantizar la participación de los involucrados en las decisiones;
- d. No discriminar injustificadamente;
- e. Proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación;
- f. No interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho; y,
- g. No retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado; y las de desarrollo progresivo son todas las que no puedan realizarse de inmediato pero resulten idóneas, necesarias y proporcionales para garantizar plena y cabalmente el derecho a una vivienda digna.

En conclusión, el derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas y, por lo tanto, el Estado tiene la obligación de asegurarles progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en cabales y plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural, las actuaciones u omisiones que

no conduzcan efectivamente a una materialización positiva de estos atributos, generan derechos subjetivos susceptibles de protección constitucional. De conformidad con lo consignado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, desarrollado por la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, cuyo instrumento internacional se ha convertido por esta vía en un referente interpretativo que permite dilucidar el contenido del artículo 51 de la Constitución Política.

#### 4. Marco constitucional y legal del subsidio familiar de vivienda. Reiteración de jurisprudencia

En desarrollo de los postulados previstos en el artículo 51 de la Constitución Política y como garantía de acceso de las personas postulantes, en condiciones de igualdad[29], el ordenamiento jurídico cuenta con normas que regulan el subsidio y establecen requisitos y condiciones especiales dirigidas a permitir la adquisición de una vivienda digna por personas de escasos recursos económicos.

El subsidio familiar de vivienda ha sido parcialmente regulado por el artículo 6º de la Ley 3ª de 1991 y el Decreto 951 de 2001[30], donde se define como “un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen en la Ley 3ª de 1991 y aquellas que la modifiquen o adicionen”[31].

En sentencia T-742 de 2009, esta Corporación señaló la especial obligación del Estado de procurar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda, mediante la “promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas”.

De igual forma, en dicha providencia se analizó que la Ley 3ª de 1991[32] “crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el cual está conformado por las entidades públicas y privadas que propenden por la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación y legalización de títulos de vivienda de interés social”, sistema que tiene como finalidad la coordinación, planeación y ejecución de las actividades que tales entidades realizan para garantizar la racionalidad y eficiencia en los recursos, estableciendo así mismo el subsidio

familiar de vivienda, dirigido a hogares que carezcan de recursos para obtener, mejorar o habilitar legalmente los títulos de una vivienda.

Posteriormente, la Ley 388 de julio 18 de 1997 (“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”), fue expedida con el propósito de asegurar que los recursos que destine el Gobierno Nacional para la asignación de los subsidios de vivienda de interés social, se dirijan prioritariamente a atender las postulaciones de la población más pobre.

Por su parte la Ley 546 de diciembre 23 de 1999 o “Ley Marco para la Financiación de Vivienda, estipuló la Vivienda de Interés Social, definió criterios para la distribución regional de los recursos del subsidio de vivienda de interés social y estableció para los establecimientos de crédito el deber de destinar recursos a la financiación de este tipo de vivienda, así como asignaciones en el presupuesto nacional para el otorgamiento de tales subsidios.

Respecto a las virtudes del subsidio familiar de vivienda, como forma más expedita para que la población de escasos recursos económicos pueda adquirir una vivienda, la Corte Constitucional precisó[33]:

“Los subsidios directos a la demanda (como es el Subsidio Familiar de Vivienda) constituyen uno de los mecanismos más utilizados por los programas focalizados de asistencia social a los grupos más pobres de la población. A diferencia de los subsidios a la oferta, los subsidios a la demanda permiten una mayor eficiencia en la gestión, en la medida en que el Estado entrega los recursos directamente a los beneficiarios, obviando los costos burocráticos que implica la provisión directa de los bienes a los cuales el subsidio permite acceder.”

En conclusión, el Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal que se entrega por una sola vez al beneficiario, el cual puede estar representado en especie o en dinero y es asignado sin cargo de restitución, con prioridad a la población más vulnerable del país, que se halla en imposibilidad de acceder a una vivienda o mejorar la que ya tiene, convirtiéndose en un medio para facilitar la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social.

6. Invasión de predios y medidas de desalojo forzado como garantía del derecho a la

propiedad. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 58 de la Constitución Política consagra el derecho a la propiedad, en cuyo texto establece que “Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”.

Esta Corporación en sentencia T-506 de 1992, señaló que la protección inmediata y efectiva del derecho a la propiedad por vía de tutela, es procedente siempre y cuando su desconocimiento afecte derechos que por su naturaleza son fundamentales, como la vida, la integridad física, el trabajo, etc., es decir que, al momento de definir el carácter fundamental de la propiedad en un caso concreto, el juez de tutela debe tener como criterio de referencia a la Constitución misma y no limitar su protección al conjunto de normas de rango inferior que definen su condición de validez, con el fin de realizar una interpretación en cada caso concreto bajo la óptica de los principios, valores y derechos constitucionales.

Así mismo, en la referida providencia, la Corte concluyó que sólo en el evento en que el derecho a la propiedad se encuentre vinculado de manera directa al mantenimiento de unas condiciones materiales de existencia y que su desconocimiento afecte el derecho a la igualdad y a llevar una vida en condiciones dignas, la propiedad adquiere naturaleza de derecho fundamental.

Esta Corporación, en desarrollo de diversos preceptos constitucionales, ha abordado la controversia en relación con la invasión de predios o edificaciones, sosteniendo que “atenta contra el derecho de propiedad, pues interrumpe en tierras o edificaciones ajenas, haciendo imposible al propietario el goce y uso del bien, la percepción de sus frutos y su disposición”. Así mismo, ha reiterado que si bien el derecho a la propiedad es en sí mismo relativo, por lo cual se encuentra sometido a restricciones de orden constitucional, en cuanto solo es posible su reconocimiento y protección en la medida en que revierte en favor de la sociedad y en beneficio del interés colectivo, no es posible desconocer los legítimos derechos e intereses del propietario, en la medida en que el sistema jurídico contempla los mecanismos y procedimientos para el cumplimiento de los deberes, cargas y obligaciones del propietario, sin que se justifique por ello las vías de hecho.

El procedimiento de desalojo es una medida que permite recuperar materialmente un bien que fue tomado de manera ilegítima, y evita que aquellos que han procedido en contra de la ley obtengan un provecho de su acción. Es decir, son acciones positivas tendientes a recuperar la tenencia de un bien ocupado sin justo título. Así mismo, es un medio coercitivo que reconoce el ordenamiento jurídico para evitar que por vías de hecho se consoliden situaciones de derecho que perjudiquen los derechos legítimamente adquiridos. En los casos en que el bien afectado con la ocupación ilegítima haga parte del espacio público, la protección resulta especialmente relevante, en atención a que, como lo ha reiterado la Corte Constitucional en su jurisprudencia, el patrimonio de la colectividad alcanza particular atención y protección en el ordenamiento jurídico.

El procedimiento de desalojo debe garantizar que las personas desalojadas no vean vulnerados sus derechos fundamentales. En este sentido, si bien es cierto que el desalojo debe garantizar el debido proceso como medida legítima de protección de la propiedad y del espacio público, por su naturaleza, la administración debe ser especialmente cuidadosa en que no se convierta en un procedimiento que atente contra los derechos de las personas desalojadas. Por lo anterior, si bien la medida en principio es lícita, esta no puede atropellar y vulnerar los derechos de las personas que ocuparon el bien. Así mismo, la legitimidad de los procedimientos de desalojos forzados deben hacerse de conformidad con la Observación No 7º del Comité de Seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDECS), que en el párrafo 13 establece: “Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza” .

De otra parte, esta Corporación ha indicado que en atención a lo preceptuado en el numeral 14 de la Observación No 7º del comité DECS, en los caso en que resulte necesario tomar medidas de desalojo, se deberán respetar todos los derechos humanos de los afectados, de tal modo que cuando se haya verificado que el desalojo está justificado, este debe llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad. De manera específica, el documento señala en el numeral 16 que las autoridades encargadas de realizar los procedimientos de desalojo deben hacer todo lo

posible para que ninguno de los afectados con la medida quede sin vivienda: “Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”.

En conclusión, al tomar medidas de desalojo forzoso en situaciones de invasión u ocupación de hecho, éstas deben ser valoradas, sopesadas y tenidas en cuenta por las autoridades competentes al momento de aplicar los mecanismos y medidas administrativas, policivas o penales a que haya lugar para materializar el desalojo y el mismo resulte legítimo, es decir que, se cumplan los siguientes criterios: (i) se atiendan los principios constitucionales, (ii) se compruebe su necesidad, pues no es posible lograr el mismo fin por medios diferentes y (iii) se utilice el mínimo de fuerza necesario con el objetivo de evitar vulneración de los derechos de los desalojados .

Con fundamento en todas las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta Sentencia, entra la Sala a analizar y resolver el caso objeto de revisión.

#### IV. CASO CONCRETO

Procedencia de la tutela para proteger el derecho a la vivienda digna en el caso bajo examen

Ana Milena Reina Caicedo interpuso acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y la vivienda digna, en atención a que le fue otorgado un subsidio de vivienda por FONVIVIENDA para la construcción de una unidad familiar en un lote de su propiedad ubicado en la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa del municipio de Florencia, Caquetá, sin embargo, el referido subsidio no ha podido ser desembolsado por cuanto el lote sobre el cual se pretende la construcción de la vivienda se encuentra invadido, sin que a la fecha de interposición de la presente acción de tutela, la entidad accionada haya efectuado acciones positivas tendientes a restablecer de forma real y material el predio en cuestión.

A continuación pasa la Sala a aplicar las reglas jurisprudenciales y criterios de interpretación establecidos en los fundamentos motivos y considerativos de esta providencia en relación con el derecho a la vivienda digna, la procedencia de la tutela para su protección, las invasiones u ocupaciones de hecho y aplicación de medidas de desalojo forzoso, a los hechos que componen el caso en concreto. Para ello, establecerá, en primer lugar, los hechos probados, para posteriormente abordar el análisis de fondo.

En el caso objeto de estudio el amparo fue denegado por el juez de instancia al considerar que existen argumentos y pruebas suficientes que demuestran la imposibilidad de ejecutar el desalojo de las personas que invadieron los predios de propiedad privada de ASOHABITAT XXI, por cuanto, no es de resorte de la Alcaldía Municipal de Florencia ejecutar tal medida a los invasores del predio de propiedad privada, sino de la Policía Nacional quienes están instituidos para ejercer control en caso de que los invasores opongan resistencia. Adicionalmente, señaló la improcedencia de la acción de tutela por no cumplirse el requisito de subsidiariedad, toda vez que la accionante no hizo uso de la querrela como mecanismo de protección de sus derechos.

Con base en las pruebas que obraban dentro del expediente y las allegadas a esta Corporación durante el proceso de revisión, la Sala encuentra probados los siguientes hechos relevantes:

(i) que la señora Ana Milena Reina Caicedo a través de la Asociación de Organizaciones de Viviendas y Proyectos de Desarrollo Social -ASOHABITAT XXI-, de la cual es socia, adquirió el lote terreno No. 11 de la manzana No. 184, identificado con matrícula inmobiliaria No. 420-79864 y ficha catastral No. 01-04-0184-0011-000 de la Ciudadela Habitacional Siglo XXI.

(ii) que FONVIENDA, a través de la Resolución No. 1016 del 06 de diciembre de 2011, le asignó un subsidio familiar de vivienda urbana a 144 beneficiarios, entre los cuales se encontraba la accionante, por un valor de \$11.247.600, en la referida providencia se estipuló un plazo de 6 meses para su aplicación.

(iii) que ASOHABITAT XXI en calidad de oferente constructor del proyecto Ciudadela Habitacional Siglo XXI segunda etapa, informó a la señora Ana Milena Reina Caicedo que no era posible aplicar el subsidio de vivienda asignado, por cuanto el lote adquirido se

encuentra invadido sin que a la fecha de interposición de la presente acción de tutela la alcaldía municipal haya realizado las acciones legales para desalojar a los invasores del predio en el cual se debe construir la vivienda.

(iv) que administración municipal de Florencia, Caquetá mediante acto administrativo ordenó el desalojo y restitución del bien, sin embargo, nunca se realizó el proceso efectivo de desalojo, por lo cual los invasores continúan en el predio[34].

(v) que la señora Ana Milena Reina Caicedo recibió el pago del subsidio de vivienda el 28 de mayo de 2013, otorgado por FONVIVIENDA, a través de resolución No. 1016 de diciembre 6 de 2011 por un valor de \$ 11.247.600 en su condición de beneficiaria del Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental, desembolso que fue realizado en la entidad financiera Banco Caja Social BCSC el 28 de mayo de 2013.

(vi) que en la actualidad la accionante es propietaria de una vivienda ubicada en la calle 27 No. 28 A-10 de la Ciudadela Habitacional Siglo XXI con número de escritura 3053 del 12 de diciembre de 2012. Unidad de vivienda a la cual le fue aplicado el referido subsidio por un valor de \$11.247.600.

(vii) que el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE, certificó que la unidad de vivienda mencionada cumple con los requerimientos descritos en el artículo 2.6.1 del Decreto 2190 de 2009.[35]

(viii) que trascurridos 3 años de proferida la Resolución No. 1016 de 2011, por medio de la cual FONVIVIENDA otorgó 144 subsidios familiares de vivienda urbana en el municipio de Florencia, Caquetá correspondiente al Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental, no se les ha hecho entrega real, material y efectiva del subsidio a 57 beneficiarios por cuanto los lotes en los cuales se pretendía la construcción de las viviendas continúan invadidos por ocupantes ilegales o de hecho.

(ix) que la accionante, así como los demás beneficiarios del referido subsidio de vivienda, constituyen población vulnerable, perteneciente a los estratos socio-económicos más bajos, los cuales son adjudicatarios de los lotes de Interés Social dentro del proyecto de Urbanización ASOHABITAT XXI - Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa del municipio de Florencia, Caquetá.

(x) que la Asociación de Organizaciones Ciudadela Habitacional Siglo XXI -ASOHABITAT XXI, fue constituida como persona jurídica mediante Acta No. 1033 del 8 de noviembre de 1999, domiciliada en Florencia, Caquetá y cuyo objeto social es “ADELANTAR PROYECTOS VIVIENDISTAS, AMBIENTALES, SOCIALES Y/O INFRAESTRUTURA, ASÍ COMO PRESTAR ASESORIA Y CONSULTORIA EN PROYECTOS DE DESARROLLO SOCIAL EN GENERAL A ENTIDADES TERRITORIALES Y DEMAS ORGANIZACIONES, PARA LO CUAL PODRIA INTERMEDIAR RECURSOS, COMERCIALIZAR BIENES, SERVICIOS Y BRINDAR CAPACITACIÓN”[36].

(xi) que ASOHABITAT SIGLO xxi en ejecución del objeto social y mediante las escrituras públicas Nos. 1906 del 17 de agosto de 2000, 647 del 5 de abril de 2000 y 894 del 5 de mayo de 2000, adquirió los predios que hoy conforman el complejo urbanístico denominado Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa[37].

(xii) que el 28 de abril de 2011, el representante legal de ASOHABITAT SIGLO XXI, por intermedio de apoderado judicial, interpuso querrela ante la Inspección Municipal de la Policía de Florencia, sin embargo, la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho no se pudo practicar por falta del apoyo de seguridad que debe prestar la Policía Nacional.

(xiii) que la administración municipal de Florencia, mediante acto administrativo No. 021 del 25 de marzo de 2011 ordenó el desalojo y restitución del bien, sin embargo, nunca se realizó el proceso efectivo de desalojo, por lo cual los invasores continúan en el predio Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa.

Para resolver la compleja situación fáctica planteada en la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa en el municipio de Florencia, Caquetá y determinar las consecuencias jurídicas y decisiones judiciales a adoptar para la protección del derecho fundamental a la vivienda digna en casos en los cuales se presenta invasión de hecho en predios de propiedad privada, la Sala Octava de Revisión debe resolver i) en primer lugar y como aspecto preliminar, si es procedente la acción de tutela para solicitar la entrega real, efectiva y material de los lotes de interés social que se reivindicán; ii) si se configura una vulneración del derecho a la vivienda digna por falta de la entrega real, material y efectiva de los lotes donde se pretende construir las unidades familiares de interés social mediante el subsidio otorgado por FONVIVIENDA; y (iii) que medidas deben adoptar las autoridades responsables

para garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna.

La Sala considera necesario reiterar el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna y la procedencia de su protección a través del mecanismo tutelar, cuando se trata, como en el caso objeto de estudio, de la conexidad del derecho a la vivienda con otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida, la protección de la familia, y el mínimo vital.

Adicionalmente, resalta la Sala que en este caso, el derecho a la vivienda digna adquiere carácter autónomo como derecho fundamental, por cuanto la accionante y su núcleo familiar se encuentran en situación de vulnerabilidad o debilidad manifiesta en atención a que hacen parte de un grupo poblacional de escasos recursos económicos, que pertenecen a los estratos socio-económicos más bajos, por lo cual se asignó el subsidio de vivienda familiar para la construcción de la misma. Por lo anterior, la Sala encuentra que en este caso, es procedente por excelencia la acción de tutela para proteger el derecho fundamental a la vivienda digna.

En síntesis, la Corte concluye que en este caso la acción de tutela interpuesta constituye el mecanismo procedente para resolver el problema jurídico planteado respecto de la vulneración del derecho fundamental a la vivienda, por cuanto se cumple con los requisitos de (i) urgencia e inminencia de daño; (ii) el asunto adquiere relevancia constitucional por tratarse de un derecho fundamental; (iii) los beneficiarios de la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa en la ciudad de Florencia, Caquetá, son personas que constituyen población vulnerable, pertenecen a los estratos socio-económicos más bajos, se encuentran en estado de debilidad manifiesta; y finalmente, (iv) los recursos ordinarios para la protección del derecho fundamental a la vivienda digna, no constituyen para este caso, mecanismos idóneos, ni adecuados, para la protección constitucional inmediata del derecho fundamental a la vivienda digna de las accionante.

De otra parte, al realizar el análisis de fondo, la Sala concluye que efectivamente sí existió vulneración del derecho a la vivienda digna por la falta de entrega real, material y efectiva del lote propiedad de la accionante para la construcción de la vivienda de interés social, y por tanto, la acción de tutela es procedente para garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna. Lo anterior, en atención a los criterios constitucionales y jurisprudenciales, en cuanto a la consagración normativa superior del derecho a la vivienda digna como un

derecho fundamental, los requisitos y condicionamientos de una vivienda para que se cumpla con el contenido normativo del concepto de vivienda digna y adecuada, fijado por los parámetros constitucionales y los estándares internacionales en la materia, y la procedencia y limitaciones constitucionales frente a la adopción de medidas de desalojo forzoso.

En la tutela bajo estudio, la Sala encuentra verificado, en primer lugar, que la accionante realizaron todo el proceso para acceder al subsidio de vivienda familiar a través de FONVIVIENDA con el fin de poder construir su unidad de vivienda de interés social en el lote de su propiedad, habiendo cumplido con todos los requisitos que la ley impone para acceder al referido subsidio. En segundo lugar, observa la Sala que se ha vulnerado su derecho a la vivienda digna como adjudicataria del subsidio de vivienda familiar, ya que al momento de la interposición de la presente acción de tutela no se había producido la entrega real, material y efectiva del lote que adquirió con anterioridad para la construcción de su unidad de vivienda familiar. Las razones por las que no se le había dado cumplimiento, se traducen en las ocupaciones por vía de hecho de estos lotes que conforman la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa por otras personas o familias y a la imposibilidad de recuperación de la totalidad de los mismos hasta el momento, por parte de las autoridades competentes.

La Corte colige que existió una vulneración a los derechos fundamentales alegados por la señora Ana Milena Reina Caicedo, lo que haría, en principio, procedente la acción de tutela para su protección, por cuanto se cumplen con todos los requisitos constitucionales y legales desarrollados por la jurisprudencia constitucional, esto es (i) que no se ha hecho entrega efectiva de las viviendas a los accionantes; (ii) que se trata de la afectación o riesgo de sujetos de especial protección constitucional, cuyos derechos tienen un rango superior; (iii) que se evidencia la vulneración de la vivienda y dignidad humana, a través de situaciones que afectan estos derechos; (iv) que no existe otro medio de defensa judicial de igual efectividad, u otra forma de proteger el derecho a una vivienda digna; y (v) que se trata de la protección del goce efectivo de derechos de sujetos de especial protección constitucional.[38]

Sin embargo, como se anunció previamente, en el trámite de revisión del presente amparo la Sala constató que se logró la satisfacción de la pretensión contenida en acción de tutela,

puesto que la señora Ana Milena Reina Caicedo recibió el pago del subsidio de vivienda el 28 de mayo de 2013, otorgado por FONVIVIENDA, a través de resolución No. 1016 de diciembre 6 de 2011 por un valor de \$ 11.247.600 en su condición de beneficiaria del Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental, desembolso que fue realizado en la entidad financiera Banco Caja Social - BCSC el 28 de mayo de 2013.

Así mismo, se resalta que en la actualidad la accionante es propietaria de una vivienda ubicada en la calle 27 No. 28 A-10 de la Ciudadela Habitacional Siglo XXI con número de escritura 3053 del 12 de diciembre de 2012. Unidad de vivienda a la cual le fue aplicado el referido subsidio por un valor de \$11.247.600, y según certificación expedida por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE, cumple con los requerimientos descritos en el artículo 2.6.1 del Decreto 2190 de 2009.[39]

Todo lo anterior permite concluir que la ciudadana Ana Milena Reina Caicedo encuentra satisfecho su derecho fundamental a la vivienda digna, configurándose un hecho superado, tal como se había anticipado en el acápite correspondiente. Para estos casos, si bien cualquier orden judicial respecto del procedimiento de rehabilitación se torna innecesaria debido al hecho superado, la jurisprudencia[40] ha establecido que es obligatorio para la Corte Constitucional, como autoridad suprema de la Jurisdicción Constitucional, analizar la vulneración de los derechos fundamentales de la actora “para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes” [41].

Sobre el particular, la Corte en sentencia T-740 de 2012, concluyó que “si bien es cierto que la ocupación por vías de hecho carece de protección legal y puede, por lo tanto dar lugar a un desalojo constitucionalmente legítimo, también es posible que en algunos casos las disposiciones legales deban inaplicarse en atención del carácter normativo de la Constitución y normas internacionales como el PIDESC, lo que acontecerá siempre que la diligencia afecte de manera desproporcionada a grupos vulnerables”[42]. Máxime, si se tiene en cuenta que “las circunstancias económicas, sociales y culturales del grupo ocupante, el número de potenciales afectados por el desalojo, la presencia de otras vulnerabilidades como la edad, la eventual afectación de personas con discapacidad o de mujeres cabeza de familia o embarazadas; así como las posibles consecuencias gravosas

del desalojo; son aspectos relevantes a considerar por parte del juez constitucional”.

En este orden, en el presente asunto, la Sala advierte que con el fin de dar una solución definitiva a la compleja situación que ahora se plantea en la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa de la ciudad de Florencia, Caquetá las autoridades municipales, conjuntamente con el Ministerio Público y los organismos de control, deben evaluar nuevamente la situación actual de la Ciudadela, en relación con los lotes que se encuentran actualmente ocupados por vías de hecho, con el fin de determinar la condición y el grado de vulnerabilidad de las personas que los ocupan, para con base en dicha información, coordinar y consensuar un Plan de Acción, que se encuentre dirigido tanto a garantizar la entrega real y efectiva de los lotes a sus propietarios, como a proteger los derechos de las personas que se encuentran ocupando de hecho los lotes en disputa, en cuanto se trate de grupos vulnerables, como madres cabeza de familia, núcleos familiares con menores de edad, personas de la tercera edad, personas con discapacidad, víctimas de fenómenos sociales o naturales, población desplazada o afectada por desastres naturales.

Para lograr los objetivos anteriormente expuestos, la Sala ordenará que en la evaluación y plan de acción que se concerte por las autoridades responsables, se incluyan las siguientes obligaciones:

(i) Que la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá y al Consejo Municipal de Política Social de la misma ciudad, con el acompañamiento del Ministerio Público, en un plazo no superior a quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de esta decisión, realicen un censo y determinen la población que ocupa todavía por vías de hecho los lotes que conforman el predio Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa de la ciudad de Florencia, Caquetá, con el fin de identificar quiénes ostentan la condición de población vulnerable, se encuentran en estado de debilidad manifiesta, o son sujetos de especial protección constitucional, tales como madres cabeza de familia, menores de edad, personas de la tercera edad, personas en estado de discapacidad, personas víctimas de desastres naturales, o personas víctimas del conflicto armado como desplazados forzados por la violencia, entre otros.

Para el cumplimiento de la orden anterior, la Corte solicitará al Personero Municipal de Florencia, Caquetá, al Defensor regional, así como a la Procuraduría General de la Nación y

a la Defensoría del Pueblo, el acompañamiento en esta labor de censo y determinación de la condición de la población que actualmente ocupa por vías de hecho los lotes que conforman la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa, destinados a la construcción de viviendas de interés social del Municipio de Florencia, Caquetá.

(ii) Una vez se haya efectuado la evaluación e identificación descrita, el amparo constitucional de los derechos fundamentales a la vivienda digna procederá en relación con aquellas personas y familias, respecto de quienes se haya reconocido o se acredite, con base en el censo ordenado, su estado de vulnerabilidad, debilidad manifiesta, o el constituir sujetos de especial protección constitucional, la Corte ordenará a las autoridades municipales suministrar, en un plazo no superior a treinta días (30) días contados a partir de la realización del censo, un albergue provisional compatible con la dignidad de todo ser humano. Igualmente, se ordenará que esta población sea vinculada a los programas de vivienda, subsidios y créditos para la consolidación de una solución duradera de vivienda digna para esta población, en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de la notificación de este fallo.

Mientras se desarrolla la evaluación de la situación y se adopta el Plan de Acción por parte de las autoridades municipales competentes, la Sala ordenará igualmente que se suspenda cualquier orden de desalojo a las inspecciones de Policía de la ciudad de Florencia, Caquetá, y a la autoridad municipal accionada.

(iii) Adicionalmente, esta Corte solicitará al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo que, conforme a sus competencias constitucionales y legales, hagan seguimiento al cumplimiento de las órdenes que se impartan en esta providencia judicial. Así mismo solicitará a estas entidades, así como a la Contraloría General y Regionales, y a la Fiscalía General de la Nación que investiguen las posibles irregularidades de tipo disciplinario, fiscal o penal en que hayan incurrido las entidades accionadas y sus funcionarios, así como los ocupantes de hecho de mala fe.

(iv) Finalmente, en la parte resolutive de esta sentencia, se advertirá a los ocupantes de los lotes que conforman la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa del municipio de Florencia, Caquetá, sobre su deber de acatar las recomendaciones y observaciones de las autoridades municipales, y de los organismos de control y del Ministerio Público.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada para fallar el presente proceso.

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado 3 Civil Municipal de Florencia, Caquetá, el 16 de mayo de 2012, mediante la cual se negó la tutela solicitada por la señora Ana Milena Reina Caicedo contra la Alcaldía Municipal de Florencia. En su lugar, DECLARAR la PROCEDENCIA del amparo por vulneración de los derechos fundamentales de la accionante a la igualdad, debido proceso y vivienda digna, por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO.- DECLARAR la carencia actual de objeto en el asunto evaluado, en relación con la vulneración de los derechos fundamentales de la señora Ana Milena Reina Caicedo.

CUARTO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá, a través de su representante legal y al Consejo Municipal de Política Social de la misma ciudad, que en el término máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta sentencia, REALICE un censo de las personas y familias que ocupan por vías de hecho los lotes que conforman el predio denominado Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa, con el fin de determinar cuáles de ellas tienen la condición de población vulnerable, se encuentran en estado de debilidad manifiesta, o constituyen sujetos de especial protección constitucional. Lo anterior, con el fin de que ACUERDEN de manera conjunta un Plan de acción para dar solución definitiva a la entrega real, efectiva y material de los lotes de la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa a sus propietarios, así como a la protección de los derechos de las personas o familias ocupantes de hecho, en cuanto se trate de personas o familias en estado de vulnerabilidad, debilidad manifiesta o que constituyan sujetos de especial protección constitucional.

QUINTO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá, a través de su

representante legal y al Consejo Municipal de Política Social de la misma ciudad, que como parte del Plan de Acción que deben elaborar, de conformidad con el mandato anterior, y como consecuencia de las evaluaciones y decisiones adoptadas por las autoridades responsables mencionadas, y dentro del término improrrogable de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia; procedan, si aún no lo han hecho, a realizar la entrega física, real y efectiva de los lotes que conforman la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa a sus propietarios, mediante los actos administrativos de su competencia y/o las acciones policivas a que hubiera lugar, en orden a obtener la restitución a sus legítimos dueños y el desalojo de las personas que se encuentran ocupando los predios destinados a la construcción de viviendas de interés social, en cuanto éstas no constituyan población vulnerable, no se encuentren en estado de debilidad manifiesta o no constituyan sujetos de especial protección constitucional.

SEXTO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá, a través de su representante legal y al Consejo Municipal de Política Social de la misma ciudad, que en caso, de que sea estrictamente necesario realizar el desalojo forzado de las familias que aún permanezcan en los lotes que conforman la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa de la ciudad de Florencia, en cuanto no hayan sido reconocidas como población vulnerable, en estado de debilidad manifiesta, o no sean sujetos de especial protección constitucional, este procedimiento debe adelantarse habiendo agotado previamente (i) procesos de acuerdo y convencimiento de desalojo voluntario, (ii) respetando en todo momento el debido proceso, y (iii) garantizando los derechos fundamentales de los ocupantes de hecho de los lotes que conforman la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa.

SÉPTIMO.- SOLICITAR al Personero Municipal y al Defensor Regional, así como a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, que acompañen este proceso de censo, identificación y determinación de la condición de personas y familias que ocupan ilegalmente en los lotes que conforman la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa de la ciudad de Florencia, Caquetá.

OCTAVO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá, a través de su representante legal y al Consejo Municipal de Política Social de la misma ciudad, que en cuanto realicen el censo y determinen la condición de los ocupantes de hecho, adelanten

todas las gestiones administrativas, presupuestales y técnicas para REUBICAR de manera transitoria en condiciones de dignidad, en un plazo máximo de un (1) mes, contado a partir de la notificación de esta sentencia, a los ocupantes de hecho que constituyan población vulnerable, se encuentren en estado de debilidad manifiesta, o sean sujetos de especial protección constitucional; y que posteriormente, se les GARANTICE en un término no mayor a seis (6) meses, contado a partir de la notificación de esta sentencia, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONADE y FONVIVIENDA, el tránsito hacia soluciones duraderas en materia de vivienda, de manera que se les incluya en los programas de vivienda de interés social, subsidios y créditos.

Para lo anterior, las entidades municipales, deberán igualmente coordinar con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Personero Municipal y el Defensor Regional, la evaluación y determinación de la calidad de desplazados por la violencia que ostentan quienes ocupan actualmente por vías de hecho las viviendas adjudicadas de la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa, así como el otorgamiento de vivienda transitoria y soluciones definitivas de vivienda, con el fin de que, en caso de que existan víctimas de desplazamiento, sean reubicadas temporalmente, mientras se les otorga una solución definitiva para garantizarles el goce efectivo a una vivienda digna, proceso que debe lograrse en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

NOVENO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá, a través de su representante legal y al Consejo Municipal de Política Social de la misma ciudad, que en un plazo no mayor a treinta (30) días contados a partir de la notificación de este fallo, INFORMEN por escrito, de manera clara y detallada, a cada una de las personas de las que trata el numeral anterior, cuáles son las políticas públicas -municipales, departamentales y/o nacionales, destinadas a garantizar el acceso a una unidad de vivienda de interés social y los procedimientos y requisitos que deben cumplir para ser incluidos en éstos programas, así como que les informen de manera clara y detallada sobre los subsidios y créditos, y REALICEN el acompañamiento legal para garantizar la ruta de acceso a estos beneficios.

DECIMO PRIMERO.- ORDENAR al Comandante de Policía de Florencia, Caquetá que ADELANTE una protección especial sobre la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa y sus habitantes, con el fin de evitar violación de derechos fundamentales, desórdenes

públicos, nuevas invasiones u ocupaciones de hecho, o daños en este predio, hasta tanto (i) se logre la entrega real, efectiva y material de los lotes que ahora están ocupados por vías de hecho; (ii) se logre la reubicación transitoria y soluciones permanentes de vivienda a los ocupantes por vía de hecho que constituyen población vulnerable, sujetos de especial protección constitucional o víctimas de desplazamiento; (iii) se proceda al desalojo de los lotes que conforman la Ciudadela habitacional Siglo XXI, segunda etapa, si a ello hubiere lugar, en cuanto no se trate de población vulnerable, en estado de debilidad manifiesta o no constituyan sujetos de especial protección constitucional, siempre y cuando se haya agotado previamente procesos de acuerdo y convencimiento de desalojo voluntario, y respetando en todo momento el debido proceso, así como los derechos fundamentales de los ocupantes de hecho; y (iv) se acredite completa seguridad en el sector. Todo lo anterior, con el fin de garantizar de manera efectiva el cumplimiento de las decisiones impartidas por esta Corte.

Así mismo, SOLICITAR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA REALIZAR todas las gestiones administrativas, presupuestales y técnicas para el otorgamiento de subsidios y créditos a las personas y familias que ocupan actualmente los lotes que conforman la Ciudadela habitacional Siglo XXI, segunda etapa, en tanto se determine su condición de población vulnerable, personas o familias en estado de debilidad manifiesta, o que constituyan sujetos de especial protección constitucional.

DECIMO SEGUNDO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá, a través de su representante legal y al Consejo Municipal de Política Social de la misma ciudad, que el Plan de Acción que se les ordena en esta sentencia, CONTENGA tanto la evaluación de la situación actual, las estrategias y medidas para el cumplimiento de las órdenes dadas en esta sentencia, teniendo en cuenta la totalidad de actividades que, en desarrollo de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias puedan ejercer las autoridades municipales, departamentales y nacionales correspondientes, tanto para la entrega física, real y efectiva de los predios, así como para la reubicación temporal y para la solución definitiva de vivienda digna para las personas y familias que en este momento están ocupando de hecho estos lotes, en cuanto se trata de población vulnerable, en estado de debilidad o sujetos de especial protección constitucional.

DECIMO TERCERO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Florencia, Caquetá, a través de su

representante legal y al Consejo Municipal de Política Social de la misma ciudad, que se ordena mediante esta sentencia, se COMUNIQUE INMEDIATAMENTE al Personero Municipal, al Defensor Regional, así como al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo. El Plan de Acción debe incluir (i) una indicación detallada de las competencias relevantes de cada entidad para la protección de los derechos fundamentales protegidos mediante esta sentencia; (ii) la manera particular en que serán ejercidas y (iii) un cronograma de ejecución, que no podrá exceder en ningún caso, el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia.

DECIMO CUARTO.- A través de la Secretaría General, REMITIR copia de la presente sentencia al Personero Municipal de Florencia, Caquetá, al Defensor del Pueblo de Florencia, así como al Señor Procurador General de la Nación y al Señor Defensor del Pueblo, con el fin de SOLICITAR a esos organismos del Ministerio Público, que realicen la supervisión y seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia a cada una de las entidades accionadas, so pena, y en caso de no darse estricto acatamiento, de presentar la respectiva queja ante el Juez Constitucional para el inicio del correspondiente incidente de desacato o de iniciar las acciones disciplinarias pertinentes.

DECIMO QUINTO.- SOLICITAR a la Contraloría, Procuraduría y a la Fiscalía General de la Nación que en ejercicio de sus competencias investiguen y, si es del caso, sancionen las posibles faltas fiscales, disciplinarias y penales, en que pudieron incurrir las entidades y funcionarios que adquirieron obligaciones en torno al proyecto de vivienda de interés social Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa de la ciudad de Florencia, por el incumplimiento de la entrega real y efectiva de los lotes destinados a la construcción de viviendas de interés social en esa Ciudadela; así como la responsabilidad de los invasores u ocupantes de hecho de mala fe, de estos predios de interés social.

DECIMO SEXTO.- ADVERTIR a los ocupantes de los lotes que conforman la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa del municipio de Florencia, Caquetá sobre su deber de acatar las recomendaciones, observaciones y decisiones de las autoridades municipales competentes, y de los organismos de control y del Ministerio Público, de conformidad con lo ordenado en la presente sentencia.

DECIMO SEPTIMO.- COMUNICAR esta providencia al Ministerio de Vivienda, Ciudad y

Territorio, y al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE, para que dentro del ámbito de sus competencias concurren con la protección efectiva tanto de los derechos de las personas propietarias de los lotes que conforman la Ciudadela habitacional Siglo XXI, segunda etapa del municipio de Florencia Caquetá, como de las personas que han ocupado por vías de hecho, en tanto éstas constituyan población vulnerable, en estado de debilidad manifiesta, o constituyan sujetos de especial protección constitucional.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Magistrada (E)

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (e)

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA T-938A/14

M.P. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE PROCESO DE DESALOJO-Improcedencia por cuanto la orden dada debió discutirse a través de instancias ordinarias y no a través del amparo

constitucional (Salvamento parcial de voto)

No comparto una orden que procesalmente debió discutirse a través de otra clase de proceso, diferente al amparo constitucional. En mi criterio, esa razonable la decisión que tomó la Sala, pero innecesaria pronunciarse sobre la totalidad de “legítimos dueños” del proyecto habitacional. Ese tema debió discutirse a través de instancias ordinarias.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corte, presento las razones por las cuales me aparto de la decisión final. En particular, no comparto una orden que procesalmente debió discutirse a través de otra clase de proceso, diferente al amparo constitucional. En mi criterio, esa razonable la decisión que tomó la Sala, pero innecesaria pronunciarse sobre la totalidad de “legítimos dueños” del proyecto habitacional.

La accionante adquirió un lote de terreno en la ciudadela habitacional Siglo XXI. Fonvivienda le asignó un subsidio familiar de vivienda urbana para la construcción de una casa en el terreno adquirido por un valor de 11.247600 millones de pesos. Sin embargo, el subsidio no fue aplicado por Asohabitat en tanto el lote se encontraba invadido por algunas personas, sin que a la fecha de interposición de la acción de tutela, se hayan desalojado. La Policía y la Alcaldía ordenaron el desalojo previa reubicación de los habitantes del lote y hasta el día de hoy continúan en él.

A pesar de estar de acuerdo con la mayor parte de la parte resolutive, la tutela está concediéndose sobre personas que no interpusieron el amparo, pues se ordena desalojar el lote de terreno por quienes actualmente lo ocupan, y entregar materialmente la propiedad a los verdaderos dueños. Eso es a todas luces procesal y constitucionalmente inviable, pues se está, mediante sentencia de tutela, desalojando del predio a personas que ni si quiera se sabe si tienen mejor o peor derecho. No puede una tutela interponerse por la Corte de oficio, salvo que se justifiquen los efectos de la sentencia y, como en este caso no se hizo, no puedo compartir esa orden. En efecto, ese tema debió discutirse a través de instancias ordinarias.

Por esta razón salvo parcialmente el voto,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

## Magistrado

[1] Folio 213 del cuaderno principal. (En adelante se entenderá que los folios a los que se haga referencia hacen parte del cuaderno principal a menos que se diga expresamente lo contrario).

[2] Folio 1.

[3] Folio 2.

[4] Folio 8.

[5] Folio 10.

[6] Folio 11.

[7] Folios 12.

[8] Folio 18.

[9] Folio 25.

[10] Folio 30.

[11] Folio 10 del cuaderno constitucional.

[12] Folio 17 del cuaderno constitucional.

[13] Folio 55 del cuaderno constitucional.

[14] Folio 62 *Ibíd.*

[16] Folio 90 cuaderno constitucional

[17] Folio 91 cuaderno constitucional

[18] Folio 92 cuaderno constitucional.

[19] Sentencia T-533 de 2009.

[20] *Ibíd.*

[21] En el mismo sentido, las sentencias T-170 de 2009, T-309 de 2006, T-308 de 2003 y T-972 de 2000, entre muchas otras.

[22] Sentencia T-533 de 2009.

[23] Sentencia T-170 de 2009.

[24] “ARTICULO 24. PREVENCIÓN A LA AUTORIDAD. Si al concederse la tutela hubieren cesado los efectos del acto impugnado (...) en el fallo se prevendrá a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este Decreto, todo sin perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido. El juez también prevendrá a la autoridad en los demás casos en que lo considere adecuado para evitar la repetición de la misma acción u omisión.”

[25] Ver la sentencia T-170 de 2009.

[26] *Ibíd.*

[27] Folio 90 del cuaderno constitucional.

[28] Folio 91 del cuaderno constitucional.

[29] Cfr. T-831 de 2004 y T-175 de febrero 21 de 2008.

[30] “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.”

[31] T-791 de 2004.

[32] “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.”

[33] Cfr. T-499 de 1995.

[34] Folios 12 y 13.

[35] Folio 58 del cuaderno constitucional.

[36] Folio 8 del cuaderno principal.

[37] Folio 8 del cuaderno principal.

[38] Ver sentencia T-614 de 2007.

[39] Folio 58 del cuaderno constitucional.

[40] Sentencia T-170 de 2009.

[41] “ARTICULO 24. PREVENCION A LA AUTORIDAD. Si al concederse la tutela hubieren cesado los efectos del acto impugnado (...) en el fallo se prevendrá a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este Decreto, todo son perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido. El juez también prevendrá a la autoridad en los demás casos en que lo considere adecuado para evitar la repetición de la misma acción u omisión.”